

BVerwGE 116, 234 (2002) - Bund-Länder-Konflikt über die Haftung für dem Bund auferlegte, aber durch fehlerhaften Vollzug von Gemeinschaftsrecht durch ein Bundesland ausgelöste Sanktionen (sog. Anlastung) als verfassungsrechtliche Streitigkeit

27

Eine Bund-Länder-Streitigkeit darüber, ob eine entsprechende Anwendung des Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Halbs. 2 GG eine verschuldensunabhängige Haftung der Länder für eine durch Mängel des ihnen obliegenden Vollzugs von unmittelbar anwendbarem Gemeinschaftsrecht ausgelöste finanzielle Belastung begründet, die gemeinschaftsrechtlich dem Bund auferlegt ist, ist eine Streitigkeit verfassungsrechtlicher Art im Sinne des § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

3. Senat, Beschluss vom 08.05.2002

3 A 1/01

Die Beteiligten streiten darüber, ob die beklagte Bundesrepublik berechtigt ist, von dem klagenden Land Mecklenburg-Vorpommern die Erstattung des Betrages von umgerechnet ungefähr 15,5 Mio. Euro zu verlangen, der ihr im Rahmen der Rechnungsabschlussentscheidung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften (im Folgenden: Kommission) vom 28. Juli 1999 durch die Anlastung von Marktordnungsausgaben des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) auferlegt worden ist. Der Kläger, der einer entsprechenden Zahlungsaufforderung der Beklagten Ende 1999 nur unter dem ausdrücklichen Vorbehalt einer gerichtlichen Bestätigung des Bestehens seiner Erstattungspflicht nachgekommen ist, begehrt mit seiner Klage die Rückzahlung zunächst eines Teilbetrages in Höhe von etwa einer halben Million Euro.

Mit Schreiben vom 3. Januar 1995 hat die Beklagte den Kläger im Rahmen einer vorläufigen Bewilligung für das Haushaltsjahr 1995 ermächtigt, zur Durchführung der – inzwischen aufgehobenen – Verordnung (EWG) Nr. 1765/92 des Rates vom 30. Juni 1992 zur Einführung einer Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen (ABl. Nr. L 181, S. 12) – VO (EWG) Nr. 1765/92 – Zahlungen zulasten der Bundeskasse vorzunehmen.

Nach § 2 der Verordnung über eine Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen (Kulturpflanzen-Ausgleichszahlungs- [235] Verordnung) vom 3. Dezember 1992 (BGBl. I S. 1991) – KAV 1992 – sind für die Durchführung der Rechtsakte des Rates und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Einführung einer Stützungsregelung für die Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen sowie eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegulungen die nach Landesrecht hierzu bestimmten Stellen (Landesstellen) zuständig. Im Bereich des Klägers waren dies zur fraglichen Zeit die Ämter für Landwirtschaft. Die Bundeskasse zahlte aufgrund der jeweiligen Auszahlungsanordnung ohne weitere eigene Prüfung die bewilligten Mittel an die Zahlungsempfänger aus. Die in Rede stehenden Mittel wurden nicht im Wege einer echten gemeinschaftlichen Vorfinanzierung zur Verfügung gestellt; vielmehr war eine Vorschussfinanzierung eingerichtet worden, die den Mitgliedstaaten faktisch eine Zwischenfinanzierung auferlegte. Von den Mitgliedstaaten wurden die Mittel entsprechend den Bedürfnissen der Zahlstellen bereitgestellt; die Kommission war verpflichtet, die von den Mitgliedstaaten getätigten Ausgaben innerhalb einer bestimmten Frist zu erstatten.

Mit Schreiben vom 12. Juni 1998 teilte die Kommission der Beklagten förmlich mit, im Hinblick auf das Ergebnis der im Bereich des Klägers durchgeführten Prüfung sei beabsichtigt, von den im Sektor Kulturpflanzen für das Haushaltsjahr 1995 aufgeführten „Gesamtausgaben Ernte 1994“ in Höhe von DM 607833306,53 einen Betrag von 2 v.H. – gleich DM 12157646,13 – von der Gemeinschaftsfinanzierung auszuschließen. In ihrem Nachtrag vom 27. Mai 1999 gelangte die Kommission zu der abschließenden Auffassung, dass (sogar) eine Anlastung von 5 v.H. gerechtfertigt sei, weil die gesamte Maßnahme „Vor-Ort-Kontrolle“ mangelhaft sei und alle Mängel zusammengenommen zu einem beträchtlichen Verlustrisiko für den EAGFL geführt hätten. Dementsprechend schloss die Kommission mit Entscheidung vom 28. Juli 1999 gegenüber der Beklagten einen Betrag von DM 30394115,33 aus.

Mitte Oktober 1999 zahlte die Beklagte den ihr durch die Rechnungsabschlussentscheidung der Kommission vom 28. Juli 1999 für den Kläger angelasteten Betrag. Mit Schreiben vom 17. November 1999 forderte sie den Kläger auf, ihr die an die Kommission geleisteten DM 30394115,33 bis zum 10. Dezember 1999 zu erstatten. Die zuvor auf politischer Ebene bereits mehrfach diskutierte [236] Frage, wer die finanziellen Folgen derartiger Anlastungen innerstaatlich zu tragen habe, hatte bis zu diesem Zeitpunkt zwischen der Beklagten und den Bundesländern nicht einvernehmlich geklärt werden können. Vor diesem Hintergrund zahlte der Kläger am 15. Dezember 1999 die geforderte Summe, teilte der Beklagten jedoch mit Schreiben vom selben Tage mit, die Zahlung stehe unter dem Vorbehalt einer zukünftigen generellen Lösung der Anlastungsproblematik auf Bund-Länder-Ebene bzw., sofern bis Ende Juni

BVerwGE 116, 234 (2002) - Bund-Länder-Konflikt über die Haftung für dem Bund auferlegte, aber durch fehlerhaften Vollzug von Gemeinschaftsrecht durch ein Bundesland ausgelöste Sanktionen (sog. Anlastung) als verfassungsrechtliche Streitigkeit

2000 keine Einigung erzielt werde, unter dem Vorbehalt einer gerichtlichen Bestätigung seiner Zahlungsverpflichtung.

Das Bundesverwaltungsgericht ist zu der Ansicht gelangt, es handle sich um eine Streitigkeit verfassungsrechtlicher Art, und hat die Sache dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vorgelegt.

Aus den Gründen:

1. Das Bundesverwaltungsgericht ist für die erhobene Klage instanzial zuständig. Zwar ist das Bundesverwaltungsgericht nach § 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO im ersten und letzten Rechtszug nur zuständig, wenn es sich um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nicht verfassungsrechtlicher Art zwischen dem Bund und einem Land handelt. Gleichwohl gelten diese Voraussetzungen trotz der verfassungsrechtlichen Natur des Rechtsstreits für die nach § 50 Abs. 3 VwGO zu treffende Entscheidung zugunsten des klagenden Landes als erfüllt.

Die Beteiligten des Rechtsstreits sind der Bund und ein Land. Der Streit betrifft offenkundig eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit. Da der vom klagenden Land geltend gemachte Erstattungsanspruch als gleichsam umgekehrter Leistungsanspruch die Rechtsqualität des entsprechenden Leistungsanspruchs teilt (u.a. BVerwGE 89, 7 [9]), ist insoweit abzustellen auf den (vermeintlichen) Rechtsgrund für das Ausgleichsverlangen des beklagten Bundes. Sämtliche von ihm angeführten oder sonst in Betracht kommenden gesetzlichen Regelungen und Rechtsinstitute sind dem öffentlichen Recht zuzuordnen. Fraglich ist in diesem Zusammenhang nur, ob die Streitigkeit nicht verfassungsrechtlicher Art ist. Diese Frage betrifft sowohl die Zulässigkeit des Rechtsweges als auch die Zuständigkeit des angerufenen Gerichts. In einem derartigen Fall ist die instanzial [237] zielle Zuständigkeit des angerufenen Gerichts zugunsten des klagenden Beteiligten zu unterstellen. Denn ausschließlich das instanzial zuständige Gericht soll über die Frage des Rechtsweges entscheiden dürfen. Anderenfalls gäbe es kein zuständiges Gericht, welches die mit der Klage aufgeworfene Frage entscheiden könnte (vgl. Beschluss vom 6. Juni 1997 – BVerwG 4 A 21.96 – NVwZ 1998, 500). Wäre die Streitigkeit keine solche verfassungsrechtlicher Art, wäre das Bundesverwaltungsgericht im ersten und letzten Rechtszug zuständig.

Abgesehen von der Frage des Rechtsweges bestehen keine Bedenken gegen die Zulässigkeit der Klage.

2. Das Bundesverwaltungsgericht ist an einer Sachentscheidung gehindert. Der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten ist nicht gegeben. Die Voraussetzungen des § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO liegen nicht vor. Die Klage, die auf eine teilweise Rückzahlung des vom klagenden Land dem Bund auf sein Ausgleichsverlangen hin unter Vorbehalt geleisteten Geldbetrages gerichtet ist, ist verfassungsrechtlicher Art.

a) Ob eine Streitigkeit verfassungsrechtlicher Art ist, richtet sich danach, ob das streitige Rechtsverhältnis entscheidend vom Verfassungsrecht geprägt wird (vgl. etwa BVerwGE 109, 258 [259] m.w.N.). Das trifft in der Regel zu, wenn gestritten wird um föderale Ansprüche, Verbindlichkeiten oder Zuständigkeiten, welche auf Normen des Grundgesetzes gestützt werden, die gerade das verfassungsrechtlich geordnete Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern betreffen (vgl. u.a. Urteil vom 22. Mai 1990 – BVerfGE 81, 310 [329] m.w.N.). Ein solcher Fall ist hier gegeben. Die Wurzel des vorliegenden Streits liegt in der grundgesetzlichen Verteilung der Finanzierungslast zwischen Bund und Ländern. Im Kern wird um einen Anspruch aus der Finanzverfassung des Grundgesetzes (Art. 104a ff. GG) gestritten. Der Ausgang des Rechtsstreits ist letztlich allein davon abhängig, ob der Bund gegen ein Land einen Anspruch auf Erstattung einer von ihm infolge einer Anlastungsentscheidung der Kommission geleisteten Zahlung unabhängig davon hat, ob dieses Land für einen von der Kommission festgestellten Mangel bei der Bewirtschaftung von Mitteln nach Maßgabe der VO (EWG) Nr. 1765/92 ein Verschulden trifft. Als Anspruchsgrundlage kommt einzig eine entsprechende Anwendung des Art. 104a [238] Abs. 5 Satz 1 Halbs. 2 GG in Betracht. Gestritten wird mithin im Kern um die Frage, ob über eine entsprechende Anwendung dieser Bestimmung eine verschuldensunabhängige (Verwaltungs-)Haftung der Länder für eine finanzielle Belastung begründet werden kann, die gemeinschaftsrechtlich dem Bund auferlegt ist. Ein derartiger Streit über die Finanzierungsverantwortung einer gemeinschaftsrechtlich begründeten Last ist eine verfassungsrechtliche Bund-Länder-Streitigkeit (vgl. ebenso u.a. Isensee, Der Bundesstaat – Bestand und Entwicklung, in: Badura/Dreier, Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, S. 719 ff. [763]; Hellermann in: von Mangoldt/Klein/Starck, Bonner Grundgesetz, 4. Aufl., Art. 104a Rdnr. 219, und Stelkens DVBl. 2000, 609 [613 ff.]).

b) Auszugehen ist davon, dass die Mittel, die für die Erfüllung des mit der VO (EWG) Nr. 1765/92 verfolgten Zwecks erforderlich sind, voll von der Gemeinschaft finanziert werden (vgl. Art. 13 VO [EWG] Nr. 1765/92 i.V. mit Art. 3 Abs. 1 der VO [EWG] Nr. 729/70) und folglich die Frage nach einer innerstaatlichen Finanzierungslast für über die eigentliche Durchführung dieser Zwecke hinausgehende Ausgaben sich ausschließlich stellt, wenn – wie im vorliegenden Fall – die Kommission im Rechnungsabschlussverfahren einen Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht festgestellt hat und einen bestimmten Prozentsatz der von mitgliedstaatlichen Stellen den Zahlungsempfängern zur Verfügung gestellten Mittel nicht als erstattungsfähige Ausgaben anerkennt (sog. Anlastung). Für eine solche Anlastungsentscheidung ist maßgebend allein der Verstoß gegen (primäres) EG-Vertragsrecht oder (sekundäres) Verordnungsrecht der Gemeinschaft; auf den Vorwurf eines wie auch immer gearteten Verschuldens kommt es für die Nichtanerkennung

von Ausgaben nicht an (vgl. EuGH, u.a. Urteil vom 7. Februar 1979 – Rs. 11/76 [Niederlande/Kommission], Slg. 1979, 245). Adressat der Anlastungsentscheidung ist – soweit es Deutschland betrifft – einzig der Mitgliedstaat Bundesrepublik Deutschland. Der EG-Vertrag nimmt keine Rücksicht auf die jeweilige innerstaatliche Organisation; nach außen ist der Bund für eine nicht gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben entsprechende und in diesem Sinne fehlerhafte Durchführung von Gemeinschaftsrecht verantwortlich, und zwar selbst dann, wenn der betreffende Fehler im Rahmen der Durchführung von Verwaltungsmaßnahmen begangen worden ist, die innerstaatlich von einem Land wahrzunehmen [239] und wahrgenommen worden sind (vgl. zu diesen Anlastungen im Einzelnen Littwin, DVBl. 1997, 151 [155 f.]). Der Bund muss – was er hier getan hat – selbst in diesem Fall kraft Gemeinschaftsrechts den Betrag, der von der Kommission im Rechnungsabschlussverfahren durch die Bestimmung eines Prozentsatzes der von den mitgliedstaatlichen Stellen den Zahlungsempfängern ausgezahlten Mittel festgesetzt worden ist, als finanzielle Sanktion an die Gemeinschaft erbringen (vgl. zum Rechnungsabschluss als Sanktionsinstrument Mögele, Die Behandlung fehlerhafter Ausgaben im Finanzierungssystem der gemeinsamen Agrarpolitik, 1997, S. 205 ff.). Bei dem durch eine im Sinne des Gemeinschaftsrechts nicht ordnungsgemäße Verwaltung ausgelösten Anlastungsbetrag handelt es sich (nicht – wie es für die unmittelbar zur Bewältigung der Unterstützungsmaßnahmen nach der VO [EWG] Nr. 1765/92 den Zahlungsempfängern zur Verfügung gestellten Gemeinschaftsmittel zutrifft – um eine Zweckausgabe, sondern) um eine Verwaltungsausgabe (vgl. dazu BVerwGE 96, 45 [52]).

Auszugehen ist ferner davon, dass die Durchführung der Unterstützungsmaßnahmen nach der VO (EWG) Nr. 1765/92, in deren Rahmen die Kommission den in Rede stehenden Anlastungsbetrag festgesetzt hat, innerstaatlich Aufgabe der Länder ist. Das ergibt sich aus Art. 30 GG, der für die Bestimmung der innerstaatlichen Zuständigkeit auch für die Ausführung des Gemeinschaftsrechts gilt (BVerwGE 102, 119 [125]; ebenso u.a. Nopper, Bund-Länder-Haftung beim fehlerhaften Verwaltungsvollzug von Gemeinschaftsrecht durch die deutschen Länder, S. 105). Nach dieser Vorschrift ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt (vgl. dazu, dass Organe des Bundes oder der Länder auch dann staatliche Aufgaben wahrnehmen, wenn sie Aufgaben aufgrund der EG-Rechtsordnung durchführen, u.a. Magiera, Bundesstaat und EG-Finanzordnung, in: Delbrück/Ipsen/Rauschning, Festschrift für Eberhard Menzel, S. 621 [635 f.]). Mangels einer solchen anderen Regelung obliegt die Durchführung der Maßnahmen nach der VO (EWG) Nr. 1765/92 den Ländern. Das wird bestätigt durch § 2 KAV 1992, wonach für die Durchführung der Rechtsakte des Rates und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Einführung einer Stützungsregelung für die Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen sowie eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems für be- [240] stimmte gemeinschaftliche Leistungen die nach Landesrecht zuständigen Stellen (Landesstellen) zuständig sind.

c) Vor dem damit bezeichneten Hintergrund hängt der Ausgang des Rechtsstreits davon ab, ob das klagende Land dem beklagten Bund den von diesem an die Gemeinschaft geleisteten Anlastungsbetrag mit Rechtsgrund geleistet hat oder genauer: davon, ob der Bund einen Anspruch auf Ersatz dieses von ihm an die Gemeinschaft geleisteten Betrages hat. Als Rechtsgrundlage für einen solchen Anspruch kommt – wie gesagt – allenfalls die Haftungsregelung in Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Halbs. 2 GG in Betracht. Zwar sind Streitigkeiten über eine Ersatzpflicht nach Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Halbs. 2 GG, sowohl sie in der Verfassung geregelt ist, im Allgemeinen solche des Verwaltungsrechts, also nicht des Verfassungsrechts im Sinne des § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO (vgl. u.a. Urteil vom 18. April 1986 – BVerwG 8 A 1.83 – BayVBl. 1987, 23 [24]). Doch ist hier nicht nur über die Voraussetzungen und Grenzen einer derartigen, sich sozusagen unmittelbar aus Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Halbs. 2 GG ergebenden Ersatzpflicht im Einzelfall zu befinden, sondern darüber, ob die in dieser Bestimmung enthaltene Haftungsregelung überhaupt etwas hergibt für die Abwälzung einer gemeinschaftsrechtlich dem Bund auferlegten Last auf das Land, das die Anlastung ausgelöst hat.

Entgegen der Annahme des beklagten Bundes steht ihm mit Blick auf den an die Gemeinschaft geleisteten Anlastungsbetrag kein öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch zur Seite. Das gilt – abgesehen von sonstigen Erwägungen (vgl. etwa BVerwGE 100, 56 [61]) – schon deshalb, weil der Bund diesen Betrag nicht ohne, sondern mit Rechtsgrund, nämlich der entsprechenden Anlastungsentscheidung der Kommission, geleistet hat und es überdies insofern an einer Bereicherung des Landes mangelt. Auch kann ein Ausgleichsanspruch des Bundes nicht auf eine Geschäftsführung ohne Auftrag gestützt werden, weil der Bund nach außen hin zur Zahlung des Anlastungsbetrages verpflichtet war, er also durch die Begleichung dieser Schuld kein fremdes, sondern ein eigenes Geschäft besorgt hat. Die Verpflichtung der Länder zur Bundestreue auferlegt ihnen gegenüber dem Bund beim Vollzug von Gemeinschaftsrecht lediglich die Pflicht, die Grundsätze des ordnungsgemäßen Verwaltungshandelns zu beachten (vgl. Littwin, aaO, S. 156), bietet aber keine Handhabe, eine Haftung der [241] Länder gegenüber dem Bund zu begründen (BVerwGE 12, 253 [255]). Art. 104a Abs. 1 GG stützt einen Ersatzanspruch ebenfalls nicht, weil er in diesem Zusammenhang durch Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Halbs. 2 GG verdrängt wird. Diese Bestimmung regelt die Verwaltungshaftung zwischen Bund und Ländern gerade in den Fällen, in denen ein Fehlverhalten (hier: nicht ordnungsgemäße Verwal-

tung durch das Land) und die finanziellen Folgen im Bund-Länder-Verhältnis auseinander fallen und geht hinsichtlich der durch eine fehlerhafte Verwaltung verursachten (Haftungs-)Ausgaben als speziellere Regelung dem Art. 104a Abs. 1 GG vor (vgl. etwa Pieroth in: Jarass/Pieroth, GG, 6. Aufl., Art. 104a Rdnr. 12, und Böhm, JZ 2000, 382 [387], siehe dazu auch BVerwG 95, 188 [195]).

Allerdings ist die Haftungsregelung des Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Halbs. 2 GG ausgerichtet auf eine „ordnungsgemäße Verwaltung“ nationaler Rechtsvorschriften im Verhältnis zwischen Bund und Ländern (vgl. BVerwGE 104, 29 [32]). Daran fehlt es hier. Die Verpflichtung der Länder, die ihnen im Rahmen ihrer Zuständigkeit zur Verfügung gestellten Gemeinschaftsmittel in Übereinstimmung mit dem unmittelbar anwendbaren Gemeinschaftsrecht zu bewirtschaften, besteht nicht gegenüber dem Bund, sondern, da die bei der Bewirtschaftung von EG-Mitteln anzuwendenden Rechtsvorschriften der Gemeinschaft auch für die Länder unmittelbar verbindlich sind, im Verhältnis zur Gemeinschaft. Der unmittelbaren Anwendbarkeit des Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Halbs. 2 GG ebenso wie der Anwendbarkeit anderer Bestimmungen der Finanzverfassung des Grundgesetzes auf die Durchführung von Gemeinschaftsrecht steht – mit anderen Worten – entgegen, dass die Art. 104a ff. GG auf das Verhältnis von Bund und Ländern ohne Berücksichtigung der supranationalen Ebene zugeschnitten sind (a.A. offenbar Brockmeyer in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, 9. Aufl., Art. 104a Rdnr. 28a). Mit Blick namentlich auf die Verwaltungshaftung besteht insoweit eine Regelungslücke, die allenfalls durch eine entsprechende Anwendung des Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Halbs. 2 GG geschlossen werden kann (vgl. im Ergebnis eine analoge Anwendung bejahend u.a. Isensee, aaO, S. 761, dagegen verneinend u.a. Dederer, NVwZ 2001, 258 [261]). Hinzu kommt, dass nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. statt vieler Urteil vom 16. Januar 1997 – BVerwGE 104, 29 m.w.N.) die Haftungsregelung des Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Halbs. 2 GG [242] vor Erlass eines Ausführungsgesetzes eine unmittelbar anwendbare Anspruchsgrundlage ausschließlich in ihrem Kernbereich ist, der lediglich vorsätzliche, allenfalls auch noch grob fahrlässige Pflichtverletzungen erfasst; nichts anderes könnte auf der Grundlage dieser Rechtsprechung für eine entsprechende Anwendung dieser Haftungsregelung gelten. Gleichwohl mag es einleuchtende Gründe geben, die im Rahmen des Vollzugs unmittelbar anwendbaren Gemeinschaftsrechts selbst für eine verschuldensunabhängige Verwaltungshaftung der Länder zugunsten des Bundes sprechen. Ohne das Risiko eines Regresses nämlich besäßen die Länder gleichsam einen Freibrief zum „großzügigen“ Umgang mit ihren europarechtlichen Pflichten; sie wären der Verantwortung für eigene Verstöße gegen gemeinschaftsrechtliche Regeln enthoben, wenn die finanziellen Folgen ausschließlich und endgültig beim Bund anfielen. Wie eine den Interessen des Bundes und der Länder entsprechende Verteilung der betreffenden, im vorliegenden Fall durch den in Rede stehenden Anlastungsbetrag zum Ausdruck kommenden Last zu erfolgen hat und ob Regeln für diese Verteilung dem geltenden Verfassungsrecht zu entnehmen sind, ist – wie gesagt – eine aus der Finanzverfassung des Grundgesetzes zu ermittelnde, gegebenenfalls erst noch vom Verfassungsgesetzgeber zu treffende Entscheidung; eine im Kern auf diese Frage ausgerichtete Streitigkeit ist mithin eine Streitigkeit verfassungsrechtlicher Art i.S.d. § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO.